IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej (nr 4)**
z dnia 7 stycznia 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 4)

7 stycznia 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 17/19, SK 37/19, P 20/19, SK 61/19, SK 36/19, P 18/19;

– rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2020 r.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Przemysław Sobolewski** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Karol Dobrzeniecki**, **Bogusław Przywora** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram pierwsze w roku 2020 posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam dyrektora Biura Analiz Sejmowych, pana Przemysława Sobolewskiego wraz ze współpracownikami.

Składam wszystkim najlepsze życzenia na Nowy Rok, przede wszystkim owocnej i merytorycznej pracy.

Ponieważ mamy o godzinie 15.00 zaplanowane posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, a część składu obu komisji jest tożsama, dlatego rozpoczniemy możliwie szybko. Sprawy mamy niekonfliktowe i dlatego, jeżeli można, zachowując oczywiście pełen opis sprawy, proszę przedstawiać w skrótowym, telegraficznym tempie, aby do 15.00 wszystko zakończyć.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Czy są uwagi do zaproponowanego porządku dziennego. Nie ma. Mamy kworum, więc możemy rozpoczynać. Dziś mamy sześć spraw trybunalskich. Do pierwszej sprawy wyznaczony jest pan poseł Mularczyk, którego jeszcze nie ma, dlatego zaczniemy od sprawy K 17/19.

Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu. Proszę bardzo.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w imieniu Biura Analiz Sejmowych chciałbym przedstawić projekt stanowiska do sprawy o sygnaturze akt K 17/19.

Jest to sprawa z wniosku zarządu NSZZ Funkcjonariuszy Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie. Zarząd wnioskuje o kontrolę art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej w zakresie, w jakim w zamian za czas służby przekraczający normy czasu służby przyznaje funkcjonariuszowi Straży Granicznej czas wolny od służby w tym samym wymiarze, z punktu widzenia art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej. Punkt drugi, to art. 37 ust. 3a wyżej wymienionej ustawy z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

W dacie złożenia wniosku art. 37 ust. 3 ustawy o SG miał następujące brzmienie: „W zamian za czas służby przekraczający normę określoną w ust. 2 funkcjonariuszowi przysługuje czas wolny od służby w tym samym wymiarze”. Natomiast art. 37 ust. 3a ustawy o SG, w dacie złożenia wniosku, stanowił: „Przepisu ust. 3 nie stosuje się do funkcjonariusza uprawnionego do dodatku funkcyjnego. Funkcjonariuszowi upraw-

nionemu do dodatku funkcyjnego przysługuje czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w ust. 2, pełnioną przed uzyskaniem uprawnienia do tego dodatku".

Jeżeli chodzi o podnoszone zarzuty, to można ująć je syntetycznie, że art. 4 ust. 2 EKS konstruuje prawo pracownika do otrzymania zwiększonego wynagrodzenia albo czasu wolnego w zwiększonym wymiarze za prace w godzinach nadliczbowych. Prawo to przysługuje także funkcjonariuszowi służb mundurowych. Dopuszczalne jest stanowienie wyjątków od tej reguły, ale jedynie w stosunku do pracowników czy funkcjonariuszy najniższego szczebla piastujących stanowiska kierownicze. Jednakże, nawet w stosunku do tej grupy niedopuszczalne jest konstruowanie norm przekraczających limit czasu pracy. Ponadto niedopuszczalne jest obchodzenie uprawnień pracowniczych wynikających z EKS. W ocenie zarządu głównego NSZZ FSG wskazane artykuły nie realizują postanowień art. 4 ust. 2 EKS.

Stanowisko BAS jest następujące: art. 37 ust. 3a ustawy o Straży Granicznej jest zgodny z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej. W pozostałym zakresie Sejm wnosi o umorzenie postępowania.

Jeżeli chodzi o pierwszy z zakwestionowanych przepisów, to Sejm wskazuje na przesłankę dającą podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na to, że akt normatywny utracił mocy obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Jeżeli chodzi o rozpatrzenie merytoryczne odnośnie do art. 3a ustawy o Straży Granicznej, to jako punkt odniesienia wskazano Europejską Kartę Społeczną z 18 października 1961 roku. Jest to podstawowy akt prawa europejskiego gwarantujący ochronę praw socjalnych, w szczególności związanych z zatrudnianiem i zabezpieczeniem społecznym. W systemie normatywnym EKS znajduje to wyraz w różnych prawach.

Polska ratyfikowała EKS w 1998 roku, z wyłączeniem niektórych postanowień. W odniesieniu do kwestionowanego art. 4 EKS Polska wyłączyła z ratyfikacji ust. 1, którego strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do przysługującego im i ich rodzinom godziwego poziomu wynagrodzenia. Polska ratyfikowała pozostałe ustępy, wśród nich ust. 2, z którego wynika, że strony uznają prawo pracowników do zwiększonej – to jest klucz – stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. *Ratio* przemawiającym za przyznaniem zwiększonej stawki wynagrodzenia jest wzmożony wysiłek wymagany od pracownika za wykonanie pracy w okresie przekraczającym prawne ramy czasu pracy.

Przechodzę do stanowiska. Ustawa o SG należy do tzw. pragmatyk pracowniczych, czyli ustaw szczególnych, które w sposób odmienny od unormowań ustawy – Kodeks pracy, regulują stosunki pracy określonych grup, z reguły wyodrębnionych według kryterium rodzaju pracy, powiązanego z kryterium charakteru podmiotu zatrudniającego. Z zakwestionowanego przez wnioskodawcę art. 37 ust. 3a ustawy o SG wynika, że do funkcjonariusza uprawnionego do dodatku funkcyjnego nie stosuje się art. 37 dotyczącego rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych, bowiem z innego artykułu, tj. art. 108 ust. 1 pkt 3 ustawy o SG wynika, że funkcjonariusze otrzymują dodatek funkcyjny na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym. Mając to na względzie, należy sformułować następujące wnioski: z art. 4 pkt 2 EKS nie wynika zakres dodatkowego wynagrodzenia przysługujący pracownikom za pracę w godzinach nadliczbowych. Pozostawiono ustawodawcy krajowemu daleko idącą swobodę w zakresie dookreślenia zasad wynagradzania pracowników. Można nawet stwierdzić, że każda stawka wynagradzania przewyższająca stawkę podstawową, wypłacaną pracownikom w ramach dobowych i tygodniowych norm czasu pracy, będzie spełniać wymogi art. 4 pkt 2 EKS. Stanowisko takie zajął Sejm w sprawie o sygn. akt P 26/12, która dotyczyła pracowników samorządowych. W innym stanowisku Sejm podkreślał, że art. 97 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej w zakresie, w jakim pracownikowi służby cywilnej, który nie pobiera dodatku funkcyjnego lub nie zarządza w imieniu pracodawcy zakładem pracy, w zamian za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przyznaje czas wolny

w tym samym wymiarze, jest niezgodny z art. 4 ust. 2 EKS. Takie stanowisko było prezentowane w sprawie o sygn. akt K 20/15.

Sejm podziela prezentowane stanowisko, jak i argumenty wcześniej wyprowadzone w niniejszym stanowisku i stoi na stanowisku, iż jest to szczególny przypadek, mieszczący się w granicach dopuszczalnego wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 EKS. Funkcjonariusze na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym otrzymują bowiem dodatek funkcyjny za zwiększoną dyspozycyjność w pracy. Ponadto funkcjonariuszowi uprawnionemu do dodatku funkcyjnego przysługuje: 1) czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w ust. 2 albo 2) rekompensata pieniężna, o której mowa w ust. 3 przepisu art. 37 ust. 3b ustawy o SG.

W ocenie Sejmu, przyjęte kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Straży Granicznej, w kwestii sposobu rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, znajduje racjonalne uzasadnienie w celu ustawy o Straży Granicznej. W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż art. 37 ust. 3a ustawy o SG jest zgodny z art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej. Jeżeli są pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie słyszę. Sprawa jest jasna. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego projektu stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 37/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 37/19 została zainicjowana skargą konstytucyjną w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący byli właścicielami nieruchomości o pow. około 1000 m^2 położonej w Warszawie. Ta nieruchomość przeszła na własność m.st. Warszawy na mocy prawa, w związku z wydaniem w 2009 roku decyzji prezydenta o ustanowieniu lokalizacji drogi powiatowej. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją wojewody mazowieckiego z 9 września 2009 r. W 2014 r. skarżący złożyli wniosek o zwrot części przejętej nieruchomości, argumentując, że ta część stała się zbędna dla realizacji celu, dla którego nastąpiło wywłaszczenie. Po rozpatrzeniu odwołania skarżących, bo decyzja była odmowna, a właściwie starosta orzekł o umorzeniu postępowania, wojewoda mazowiecki w 2015 r. uchylił decyzję starosty i orzekł o odmowie zwrotu przejętej nieruchomości. Organ odwoławczy podzielił stanowisko organu pierwszego instancji.

Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny, po przejściu drogi sądowej, uchylił zaskarżone orzeczenie i oddalił skargę skarżących na decyzję wojewody. Sąd wskazał, że podstawą prawną przejęcia nieruchomości była ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Ustawa ta ma szczególny charakter wynikający z jej celu. W ocenie NSA ustawa w żadnym z przepisów nie reguluje kwestii związanych ze zwrotem lub alternatywnym wykorzystaniem nieruchomości bądź ich części. W związku z tym ogólna część ustawy nie mogła znaleźć tutaj zastosowania.

Przechodząc do stanowiska BAS powiem, że wątpliwości budzi przede wszystkim kwestia wystąpienia zależności między przedmiotem skargi konstytucyjnej, tj. art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a orzeczeniem wydanym wobec skarżących, która to zależność przesądzałaby o legitymacji skarżących do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności. Zaskarżony przepis nie stanowił bowiem normatywnej podstawy ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżących w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału.

Mając to na względzie wnosimy, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku na niedopuszczalność wydania wyroku.

Natomiast co do kwestii merytorycznej powiem, że tam, gdzie ocena w postępowaniu przed TK jest możliwa, należałoby wskazać, że przejęcie tej nieruchomości w trybie

wskazanym wcześniej, czyli w trybie „specustawy" drogowej, mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia określonym w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Dokonywane jest ono na wniosek podmiotu publicznoprawnego, na realizację celu publicznego, polega na pozbawieniu praw do nieruchomości i odbywa się za odszkodowaniem. W konsekwencji należałoby przyjąć, że osoby wywłaszczone w rozumieniu konstytucyjnym nie mają możliwości skorzystania z przyznanych im przez ustawę zasadniczą gwarancji ochrony ich praw. Z uwagi na treść art. 23 „specustawy" drogowej taka ewentualność jest przewidziana jedynie dla gruntów wywłaszczonych w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych w tym artykule wymienionych. Można dostrzec niezgodność między regulacją ustawową a regulacją konstytucyjną, która chroni osoby wywłaszczone w szerszym zakresie. Dlatego BAS wnosi o stwierdzenie, że art. 23 „specustawy" drogowej w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości przejętych na podstawie „specustawy" drogowej, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 konstytucji.

W ocenie BAS również kryterium różnicowania pomiędzy osobami, które zostały wywłaszczone na podstawie różnych ustaw, czy to ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy „specustawy", nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią zaskarżonego przepisu. Nie ma żadnych istotnych powodów, nie ma istotnych wartości konstytucyjnych dla takiego zróżnicowania, jako że nie można stwierdzić, jakiemu celowi to zróżnicowanie miałoby służyć. Należy uznać, że również istnieje tu niezgodność z art. 64 ust. 2, w związku z art. 32 konstytucji, czyli zasada równej ochrony prawnej własności.

Konkluzja jest taka: BAS proponuje uznać, że wskazany przedmiot jest niezgodny z art. 21 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji. Proponujemy też umorzenie w pozostałym zakresie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję za przedstawienie stanowiska na niezgodność. Czy są pytania? Pan poseł Siarka, bardzo proszę.

Poseł Edward Siarka (PiS):

Może nie pytanie tylko moja zgodność z panem mecenasem. W terenie problem jest rzeczywiście w wielu wypadkach ważny, dlatego że – pomijając kwestię w jakim trybie grunty były wywłaszczane – spotykamy się z takimi sytuacjami, że przychodzą do nas obywatele, którzy mówią, że kiedyś zostali wywłaszczeni z gruntów na realizację jakichś celów publicznych, a one po dzień dzisiejszy nie zostały zrealizowane. Nie widać nawet, że ktoś o tym myśli. Często niektóre organa o tym zapomniały.

Temat jest na tyle istotny, że trzeba się przyjrzeć temu, jaka jest skala tego zjawiska. Tych gruntów jest bardzo dużo. W rzeczywistości powiatowej widzę, że nie ma takiej gminy, w której nie ma takiej sytuacji. Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (4)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. P 20/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, sprawa o sygnaturze akt P 20/19 została wszczęta pytaniem NSA z 6 czerwca 2019 roku. Przedmiotem kontroli jest art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd pytający kwestionuje zgodność art. 37 ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w ust. 1 zaskarżonego artykułu – to jest uchwała o możliwości określenia zasad tworzenia obiektów małej architektury i obiektów reklamowych... Czyli w jakim ten przepis przewiduje określenie w uchwale warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie

zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2, w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W tej sprawie BAS proponuje umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Biuro Analiz Sejmowych rozważyło argumenty, które zostały podane w pytaniu prawnym. Jakie powody formalne przemawiały za przyjęciem takiego stanowiska, w szczególności należy zwrócić uwagę na przesłanki dopuszczalności pytania prawnego, które w swoim orzecznictwie TK wielokrotnie akcentował. Pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych z przepisami konstytucji".

W tej sprawie problem polega na lakonicznym przedstawieniu przez NSA uzasadnienia, dlaczego sąd uznaje, że przepis ten jest niezgodny z konstytucją. Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym powinna być wyraźna. Od rozstrzygnięcia przez TK powinna zależeć treść orzeczenia sądowego. W tym przypadku takiej zależności nie można wprost wskazać.

Mając na względzie te zastrzeżenia, że kontrola konstytucyjności, która nastąpi wskutek pytania prawnego, nie może być dokonywana przy okazji rozpatrywania sprawy, musi bezpośrednio łączyć się tą sprawą. Wynik postępowania przed TK musi wpływać na konkretne rozstrzygnięcie. Te powody zaważyły na tym, że wnioskujemy o umorzenie postępowania przed TK, a argumentacja szczegółowa została przedstawiona w treści projektu stanowiska. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję, Czy są pytania lub głosy w dyskusji? Nie ma. Dziękuję bardzo. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (19) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do ostatniej sprawy bez wyznaczonego posła, czyli sprawy o sygn. SK 61/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa także została wszczęta na podstawie skargi konstytucyjnej. Skargę wniosła spółka z o.o., która jest właścicielem gruntów leśnych położonych w jednej z gmin na obszarze, dla którego opracowywana była zmiana projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wójt gminy wystąpił do marszałka województwa mazowieckiego o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia w projekcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, o powierzchni około 23 ha, na cele nieleśne, takie jak drogi i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Marszałek województwa wydał decyzję, w której wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia, ale tylko jednego z 23 hektarów wnioskowanych przez wójta. Uznał, że pozostałe lasy stanowią na tyle zwarte kompleksy, że tej zmiany nie można by pogodzić z koniecznością ich ochrony. Od tej decyzji nie wójt, ale skarżąca wniosła odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, które stwierdziło jego niedopuszczalność, bo właściciel gruntu nie był stroną postępowania. Ze stanowiskiem SKO zgodziły się również sądy administracyjne i oddaliły skargi skarżącej.

BAS w tej sprawie proponuje uznać, że art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest zgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie proponujemy umorzenie postępowania.

Wysoka Komisjo, w tej sprawie pojawiły się również pewne wątpliwości formalne, ponieważ przepisy ustawy o TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia skargi szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Natomiast co do części tych wzorców kontroli skarżąca nie przedstawiła jakiegokolwiek argumentu na rzecz tezy o niezgodności zakwestionowanej normy prawnej z art. 21 ust. 1, art. 61 ust. 3 i art. 78, w związku z art. 2 konstytucji. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przepisom proceduralnym. W tym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania.

Ponadto trzeba wskazać, że decyzja w sprawie udzielenia zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, jedynie w płaszczyźnie normatywnej stanowi ogniwo wstępne do zrealizowania przez gminę zamierzenia planistycznego. Dopiero wejście w życie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeznaczającego obszar objęty decyzją na cele nieleśne, wpływa na wykonywanie prawa własności przez podmioty, którym te prawa rzeczowe na obszarze objętym miejscowym planem przysługują – nie sposób uznać, że przepis ten ingeruje w prawo własności.

Właściciel nie jest stroną postępowania, ponieważ w związku z uchwaleniem planu zetknięcie między oddziaływaniem przepisów a sferą własności następuje na późniejszym etapie. Jeżeli chodzi o analizę zgodności z art. 45 ust. 1 konstytucji, to istotne jest ustalenie, czy ten przepis dotyczy spraw skarżącej, które z uwagi na treść tego uregulowania nie mogły być rozstrzygnięte przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W opinii BAS należy wziąć pod uwagę okoliczność, że dopiero wejście w życie planu wpływa na wykonywanie prawa własności. Dopiero wówczas udział w tej procedurze planistycznej strony jest istotny dla zagwarantowania jej praw.

W aktualnym stanie prawnym warto przypomnieć, że zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolne może udzielić wyłącznie gmina. Natomiast, kiedy już przystępuje się do sporządzania planów, to strona, czyli właściciel, może wypowiedzieć się na temat treści proponowanych rozwiązań, może złożyć wnioski i uwagi do planu, może uczestniczyć w sesji rady gminnej. Dopiero w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, z którym właściciel się nie zgadza, stosownie do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym daje właścicielom nieruchomości prawo wniesienia skargi na tę uchwałę do sądu administracyjnego.

W związku z tym należy uznać, że art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest zgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli prawem do sądu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie słyszę. Czy są głosy w dyskusji? Nie ma. Sprawa jest oczywista. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (19) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 36/19. Posłem sprawozdawcą dwóch ostatnich spraw jest pan poseł Mularczyk, ale go w tej chwili nie ma. Pan poseł prosił o przekazanie, że zgadza się z oboma stanowiskami BAS.

Proszę BAS o przedstawienie projektu stanowiska do sprawy SK 36/19.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Dziękuję raz jeszcze. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. P 36/19 związana jest ze złożeniem skargi konstytucyjnej przez osobę fizyczną, która zaskarżyła dwa przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

Pierwszy przepis to art. 168 § 1 k.p.c., zgodnie z którym: „Jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności procesowej bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu" – zaskarżenie jest zakresowe – czyli w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na stronę, której korespondencja została doręczona – tu jest klucz – dorosłemu domownikowi strony, ciężar wykazania, iż nie dokonała ona w terminie czynności procesowej bez swojej winy, mimo tego, iż strona o odebraniu korespondencji przez domownika nie wiedziała. Pozbawia stronę postępowania cywilnego, której korespon-

dencja została doręczona w trybie art. 138 wymienionej ustawy, prawa do zaskarżenia wydanych orzeczeń.

Drugi to art. 138 § 1 k.p.c., w świetle którego: „Jeżeli doręczający nie zastanie adresata w mieszkaniu, może doręczyć pismo sądowe dorosłemu domownikowi, a gdyby go nie było – administracji domu, dozorcy domu lub sołtysowi, jeżeli osoby te nie są przeciwnikami adresata w sprawie i podjęły się – to jest kolejny klucz – oddania mu pisma" – znów jest to zaskarżenie zakresowe – w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia skuteczność doręczenia adresatowi pisma sądowego, które zostało doręczone dorosłemu domownikowi strony tylko od tego, czy dorosły domownik podejmie się oddania mu pisma, a nie od tego, czy korespondencja została faktycznie stronie doręczona, uzależniając tym samym skuteczność doręczenia od zachowania dorosłego domownika, a nie samej strony, przerzucając tym samym skutki zachowania na stronę.

Skarżąca podnosi, że artykuły te naruszają jej konstytucyjne prawa: prawo równości – art. 32, prawo do sądu – art. 45, w związku z 77 ust. 2 i art. 78 konstytucji. Podnosi, że nie dokonała czynności procesowej odbioru nakazu zapłaty i w rezultacie której zostało stwierdzone skuteczne doręczenie skarżącej i w konsekwencji brak zaskarżenia czynności. Powyższe zachowanie dotyczyło osoby trzeciej, czyli domownika skarżącej. Z pisma wynika, że domownik skarżącej nie powiadomił skarżącej o odbiorze nakazu zapłaty wraz z pozwem. Przypominam, że domownikiem jest mąż skarżącej.

Stanowisko Sejmu jest bardzo rozbudowane i nie będę go analizował w całości tylko powiem, że jako BAS postulujemy umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Może zwrócę uwagę na kilka argumentów przesądzających, które skłoniły nas do zaproponowania takiego stanowiska. Przede wszystkim artykuły wskazane przez skarżącą, czyli art. 168 § 1 i art. 138 § 1 k.p.c., pełnią tzw. funkcję gwarancyjną. Warunkują jednocześnie zachowanie standardów należytego procesu cywilnego. Sejm, prezentując stanowisko, zwraca uwagę, że to na skarżącej spoczywa obowiązek wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw oraz uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Stanowi to konsekwencję przyjętego przez ustawodawcę rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczynanym w trybie skargi konstytucyjnej, z którego wynika konieczność uprawdopodobnienia przez skarżącego faktu naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej. Na ten temat istnieje bogate orzecznictwo TK. W ocenie Sejmu nie występuje konieczna przesłanka rozpoznania skargi, jaką jest uzależnienie, w przypadku skarżącej, od orzeczenia TK. Celem doręczenia jest to, aby korespondencja dotarła do adresata, aby ten mógł się z nią zapoznać. Jednakże nie zawsze doręczający może doręczyć pismo sądowe bezpośrednio adresatowi. Dlatego w art. 138 § 1 k.p.c. wprowadzono rozwiązanie zastępczego doręczenia dorosłemu domownikowi.

Podsumowując dość rozbudowaną argumentację zawartą w stanowisku, trzeba powiedzieć, że z ustawy wynika, iż dorosłemu domownikowi – tj. mężowi oskarżonej – został doręczony nakaz zapłaty wraz z pozwem i załącznikami. Jednakże skarżąca twierdzi, że wspomniany domownik nie przekazał adresowanej do niej korespondencji w odpowiednim czasie. W konsekwencji skarżąca nie miała możliwości skorzystania z przysługujących jej środków odwoławczych. Z powyższego wynika, że domownik odebrał korespondencję, wobec niezastania przez doręczyciela adresata w mieszkaniu skarżącej, i podjął się oddania pisma skarżącej. Jednak z akt sprawy nie wynika, żeby domownik skarżącej pozostawał z nią w relacjach konfliktowych. Domownik pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym ze skarżącą. Oznacza to, że dorosły domownik może skutecznie odebrać przesyłkę w miejscu zamieszkania skarżącej. W świetle tego spełnione zostały elementy konstrukcyjne, o których mowa w art. 138 § 1 k.p.c. Bez znaczenia dla oceny skuteczności doręczenia i rozpoczęcia biegu terminów procesowych wynikających z dokonania doręczenia pozostaje to, czy i kiedy ostatecznie doszło do przekazania pisma skarżącej. Może to mieć znaczenie jedynie przy ocenie zasadności wniosku o przywrócenie terminu.

Mając na względzie powyższe i całą argumentację wynikającą ze stanowiska wnosimy o umorzenie postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 18/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 18/19 również została wszczęta na skutek zadania pytania prawnego przez Sąd Najwyższy. Przedmiotem kontroli jest art. 45 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Sąd pytający kwestionuje zgodność art. 45 k.p.c. w zakresie, w jakim wyklucza on stwierdzenie niewłaściwości sądu w razie uznania przez Sąd Najwyższy sądu, przed który należy wytoczyć powództwo z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 konstytucji, a także zgodność wyżej wymienionego przepisu w zakresie, w jakim nie określa kryteriów ani przesłanek stanowiących podstawę oznaczenia przez Sąd Najwyższy sądu, przed który należy wytoczyć powództwo.

Kwestionowany art. 45 k.p.c. stanowi: „Jeżeli w myśl przepisów kodeksu nie można na podstawie okoliczności sprawy ustalić właściwości miejscowej, Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym oznaczy sąd, przed który należy wytoczyć powództwo”.

W tym przypadku SN wskazuje, że brak kryteriów ustalonych przez ustawodawcę powoduje, że rozstrzygnięcia wydawane na podstawie art. 45 k.p.c. pozostają dowolne, bez możliwości ustalenia przez strony, ani postronne podmioty, motywów i ocen jakimi kierował się Sąd Najwyższy.

Jeżeli chodzi o analizę formalną tego pytania prawnego, to w naszej ocenie należy stwierdzić, że sąd pytający nie wykazał w sposób przekonujący jak zmieniłoby się rozstrzygnięcie w toczącej się przed nim sprawie, gdyby kwestionowany przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o jego niezgodności z konstytucją. Chodzi o wymóg bezpośredniego związku pomiędzy rozpatrywaną przez sąd sprawą a rozstrzygnięciem sprawy przez TK.

Z tego powodu Sejm wnosi o umorzenie postępowania przed TK dotyczącego pytania prawnego o to, czy art. 45 k.p.c. w zakresie, w jakim wyklucza stwierdzenie niewłaściwości sądu w razie oznaczenia przez Sąd Najwyższy sądu, przed który należy wytoczyć powództwo, jest zgodny z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Merytoryczną analizę przeprowadzamy w kwestii drugiego członu pytania, czyli kwestii, że art. 45 nie określa kryteriów ani przesłanek stanowiących podstawę oznaczenia przez Sąd Najwyższy sądu, przed którym należy wytoczyć powództwo. BAS nie zgadza się z tym zarzutem, że w art. 45 brak jakichkolwiek kryteriów, jakimi powinien kierować się SN. Dlatego należy podnieść – w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym – że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Nie jest sporne, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Trzeba wskazać, że w ponad pięćdziesięcioletniej historii obowiązywania zakwestionowanego przepisu, obejmującej również dwie dekady po wejściu w życie aktualnej konstytucji, doktryna nie zgłaszała postulatów rewizji tego przepisu, ani nie kwestionowała jego konstytucyjności. Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze, odwołanie się do art. 45 k.p.c. traktowane jest jako środek *ultima ratio*, a znaczna część orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych na jego podstawie, to postanowienia oddalające wnioski o oznaczenie sądu właściwego miejscowo. Przez Sąd Najwyższy sformułowane zostały ogólne dyrektywy orzekania w trybie art. 45 k.p.c. W takiej sytuacji należy mieć na względzie

argumenty ekonomii procesowej oraz interesy stron i osób, które mogą być zaangażowane w postępowanie, np. świadków i biegłych.

Należy stwierdzić, że specyfika każdej kolejnej sprawy jest inna i próba kazuistycznego określenia w tym przepisie podstaw wskazania przez SN sądu właściwego nie byłaby właściwa, bo nigdy tego nie można by do końca uregulować. Taki model jest utrwalony w polskim piśmiennictwie prawnym. Nie wywołuje kontrowersji w orzecznictwie sądowym, gwarantuje i w odpowiednim stopniu zabezpiecza interesy stron.

Stąd, w naszej ocenie, art. 45 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego jest zgodny z art. 45 ust.1 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Podzielam ten projekt stanowiska, tak jak i poseł prowadzący, pan poseł Mularczyk. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Po zakończeniu rozpatrywania spraw trybunalskich przystępujemy do pkt II porządku dziennego, czyli przyjęcia planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2020 roku. Państwo otrzymaliście projekt planu drogą elektroniczną. Poza naszymi standardowymi pracami nad sprawami trybunalskimi mamy dwa dodatkowe punkty: zapoznanie się z informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – druk nr 98. To jest w styczniu. W okresie do lipca jest dodatkowo ewentualne zaopiniowanie projektów ustaw, które w trybie regulaminowym wpłynęłyby do nas.

Otwieram dyskusję. Czy macie państwo uwagi lub propozycje? Proszę, pan poseł Wróblewski.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałbym wrócić do sprawy poruszanej na ostatnim posiedzeniu Komisji. Czy istniałaby możliwość, żeby posiedzenia Komisji odbywały się w dzień sejmowy? Mogłoby tak być z racji charakteru prac Komisji, który nie wymaga dużej pracy ze strony członków Komisji. Nie jest to Komisja obciążająca. Robienie posiedzenia w połowie dnia poprzedzającego posiedzenie powoduje, że jeden dzień pracy w terenie mamy wyłączony, bo musimy tutaj przyjechać dzień wcześniej. Musimy wyjechać rano z innego miasta.

Jeżeli koniecznie posiedzenia Komisji muszą się odbywać w dzień poprzedzający posiedzenie Sejmu, to niech się odbywają o godz. 18.00. Jeżeli ktoś ma posiedzenia innych komisji i inne obowiązki, to może dla niego nie jest to problem, ale dla nas to jest problem powtarzający się co dwa tygodnie. To jest problem wyłączenia z innej pracy jednego dnia.

Druga kwestia, ale z tym związana. Skoro przedmiotem naszej pracy jest opiniowanie stanowisk, a tych stanowisk nie ma tak wiele, to może można byłoby komasować te stanowiska i posiedzenia Komisji organizować co półtora miesiąca albo raz na miesiąc.

Według mnie wytworzył się rytuał, który nie służy naszej efektywnej pracy.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Pan przewodniczący Ast, proszę bardzo.

Poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, jednak Komisja Ustawodawcza została uznana za obciążającą, dlatego posłowie otrzymują dodatek za pracę w niej. Druga rzecz, sekretariat, i w poprzedniej kadencji, i w tej, stara się zwoływać posiedzenia Komisji w tym dniu, w którym odbywają się również posiedzenia tych komisji, w których posłowie tej Komisji uczestniczą – Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, a za chwilę komisji kodyfikacyjnej. Będziemy mieli 3 komisje, które w jednym dniu będą się spotykały. Trzecia kwestia, w poprzedniej kadencji – to jest kontynuowane, ale to jest oczywiście pytanie do pani marszałek – była zasada, że posiedzenia komisji w dniach sejmowych się nie odbywają.

To są 3 argumenty za tym, aby nasze posiedzenia odbywały się w przeddzień posiedzenia Sejmu. Oczywiście, w trakcie posiedzenia Sejmu, jeżeli jest taka potrzeba, posiedzenia Komisji Ustawodawczej są zwoływane.

Postulat, który pan zgłosił, żeby posiedzenia odbywały się później, można wziąć pod uwagę, ale to trzeba uzgodnić z Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Podpisując się pod tym, co powiedział pan przewodniczący Ast, też uważam, że obecność w Warszawie raz w miesiącu przed posiedzeniem Sejmu nie jest dla obowiązków poselskich wielkim problemem, który wywraca porządek prac w regionie.

Jeżeli chodzi o godzinę, to, mówiłem to na naszym pierwszym posiedzeniu. Musimy mieć szacunek dla naszych gości i ekspertów, którzy przyjeżdżają na nasze posiedzenie z różnych stron kraju, z dalekich miejscowości. Muszą oni tego samego dnia wrócić do swoich miast. W zdecydowanej większości przypadków odbywa się to komunikacją publiczną, więc kończenie posiedzenia Komisji o godz. 20.00 skazywałoby ich na późne, nocne podróże. Dlatego, rozumiejąc pana posła Wróblewskiego, na razie pozostaniemy przy tym trybie pracy.

Głos ma pan poseł Zembaczyński.

Poseł Witold Zembaczyński (KO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę wesprzeć głos posła Wróblewskiego. Być może w te dni sejmowe, kiedy zaczynamy później, można by wcześniej organizować spotkania. Oczywiście nie w trakcie obrad, ale wcześniej moglibyśmy się spotykać, to byłoby bardzo dobre.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Oczywiście tak, ale jest problem, bo posiedzenie Komisji zwołujemy z tygodniowym wyprzedzeniem. Harmonogram posiedzenia Sejmu jest znany na dwa dni wcześniej, więc trudno jest przewidzieć, czy rozpoczęcie obrad będzie o 12.00 czy o 9.00 rano.

Musimy też pamiętać, że jesteśmy uzależnieni od dostępności sal. Im wcześniej je zarezerwujemy tym lepiej, bo zostawianie wszystkiego na ostatnią chwilę bardzo nam to utrudnia.

Głos ma pan poseł Wróblewski.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

W takim razie może posiedzenia odbywałyby się po głosowaniach, bo tak trzy dni jesteśmy w Warszawie, a moglibyśmy być tylko dwa.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy pan poseł nie lubi Warszawy? Wiem, że Poznań jest miastem bardzo urokliwym, ale praca poselska w Warszawie też jest bardzo ważna.

Głos ma pan poseł Babalski.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Wyrażam opinię, że tak jak w poprzedniej kadencji, tak i w tej jest pewien, jak pan mówi, rytuał. Jesteśmy wybrani, jesteśmy posłami, to jest nasza praca i każdy musi to sobie jakoś zorganizować. Oczywiście w sposób indywidualny. Sądzę, że jak jest tydzień sejmowy, to w ogóle nic nie powinniśmy planować, tylko skupić się w tym tygodniu na pracy w Sejmie. Musimy być dyspozycyjni przez 24 godziny na dobę. Proponuję, żeby zostawić wszystko w takiej formie jaka jest.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy jeszcze ktoś w sprawach organizacyjnych? Pan poseł Polak, bardzo proszę.

Poseł Marek Polak (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę poprzeć głos mojego przedmówcy. Zdecydowanie uważam, że tak prowadzona Komisja, w takiej formie organizacyjnej, jest bardzo dobra. Uważam, że negatywnym zjawiskiem byłoby prowadzenie posiedzeń po głosowaniach w piątek. To byłoby zdecydowanie negatywne. Taka jest moja opinia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Przed zakończeniem posiedzenia musimy przyjąć plan pracy. Jeżeli nie ma uwag to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego planu pracy? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Plan został przyjęty. Czy są inne wnioski lub uwagi? Nie ma.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.